Über die Mitwirkung von

REICHSORGANEN

bei

GRENZVERÄNDERUNGEN UND GRENZFESTSTELLUNGEN

der deutschen Einzelstaaten

untereinander und gegen das Ausland.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

bei der

hohen juristischen Fakultät

der Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Anton Foppen,

Gerichtsreferendar

aus Bonn.

ACAD. LEGIS DAT BIBL

Approbiert am 18. Januar 1907.

Bonn,

Carl Georgi, Universitäts-Buchdruckerei und Verlag

1907.

130

Referent: Univ.-Professor Dr. Allfeld.

Meiner Mutter

in Dankbarkeit gewidmet.

Inhalt.

Einleitung.

§ 1. Begrenzung und Gliederung des Themas 7

Erster Abschnitt.

Die Mitwirkung von Reichsorganen bei Grenzveränderungen und Grenzfeststellungen der deutschen Einzelstaaten gegenüber dem **Auslande.**

Erster Teil.

Grenzveränderungen.

I. Erwerb neuen, auswärtigen Gebietes seitens eines deutschen Einzelstaates.
§ 2. 1. Die Frage nach der rechtlichen Zulässigkeit . . 9
2. Die Folgefrage: Was hat mit dem erworbenen Gebiete zu geschehen?
§ 3. a) Belassung ausserhalb des Reiches 12
§ 4. b) Einbeziehung in das Reich 16
§ 5. c) Weitere Folgerung 19
§ 6. II. Ausscheiden bisherigen Gebietes durch einen Einzelstaat 24

Zweiter Teil.

Grenzfeststellungen.

§ 7. I. Konstitutive Grenzfeststellungen 29
§ 8. II. Deklaratorische Grenzfeststellungen 31

Zweiter Abschnitt.

Die Mitwirkung von Reichsorganen bei Grenzveränderungen und Grenzfeststellungen der deutschen Einzelstaaten **untereinander.**

Erster Teil.

Grenzveränderungen.

I. Bildung eines neuen oder Wegfall eines bisherigen Bundesstaates.

§ 9. 1. Auf Grund neuer, nach Inkrafttreten der Reichsverfassung zu schliessender Verträge 34

§ 10. 2. Auf Grund alter, bestehender Staats-, Familien- oder Hausverträge 44

§ 11. II. Abtreten von Gebietsteilen seitens der Einzelstaaten untereinander 47

Zweiter Teil.

Grenzfeststellungen.

§ 12. I. Konstitutive Grenzfeststellungen 51

§ 13. II. Deklaratorische Grenzfeststellungen im Inland . . 53

Schluss.

§ 14. Die Ergebnisse unserer Bearbeitung 54

Einleitung.

§ 1.

Begrenzung und Gliederung des Themas.

A. Die nachstehende Untersuchung beschäftigt sich inhaltlich mit Grenzveränderungen und Grenzfeststellungen der deutschen Einzelstaaten. Sie will also ausser Betracht lassen Änderungen von Grenzen, welche zwar deutsche Reichs-, aber nicht Einzelstaatsgrenzen sind, wie die Auslandsgrenze des Reichslandes Elsass-Lothringen. Sie zieht aber auch nur diejenigen Grenzbewegungen zur Beurteilung heran, welche der Initiative eines deutschen Einzelstaates (bezw. mehrerer derselben) entspringen. Es soll nämlich der speziellen staatsrechtlichen Frage nahe getreten werden, inwieweit und in welcher Weise Reichsorgane bei Grenzveränderungen bezw. -feststellungen der deutschen Einzelstaaten mitzuwirken haben. Deshalb stehen ausserhalb des Rahmens dieser Betrachtung alle Fälle, in welchen das Reich als solches (etwa bei Friedensschlüssen oder aus eigener Initiative) Einzelstaatsgebiet abträte oder für einen Bundesstaat erwürbe, und es gehört nicht hierher, ob dies nur mit oder auch ohne Zustimmung des betreffenden Staates möglich ist. Wenn es sich dabei auch um eine Grenzveränderung eines deutschen Einzelstaates handelt, so kann doch keine Mitwirkung des Reiches hier in

Frage kommen, da das Reich ja selbständig handelt. Auf der anderen Seite bleiben für uns ausser Betracht die grossen Streitfragen, ob ein auswärtiger Staat als 26. Bundesstaat dem Reiche beitreten könnte, oder ob ein bisheriger Bundesstaat als Ganzes aus dem Reiche ausscheiden bezw. ausgeschieden werden kann; denn in beiden Fällen würde zwar die Reichs-, aber nicht die Landesgrenze eines Bundesstaates verändert. Ebensowenig würde diese geändert, wenn ein deutscher Einzelstaat in Real- oder Personalunion mit einem andern (deutschen oder auswärtigen) Staate träte; also gehören auch diese staats- und völkerrechtlichen Fragen nicht zu unserem Thema.

Nach Ausscheidung dieser Fälle bleiben nun noch eine Reihe von Möglichkeiten einer Verschiebung bezw. Feststellung der Landesgrenzen deutscher Einzelstaaten. Sie sollen in dieser Abhandlung unter dem schon gekennzeichneten Gesichtspunkte der Mitwirkung des Reiches und seiner Organe zur Beurteilung herangezogen werden.

B. Was die Gliederung des Themas und die Anlage der Arbeit angeht, lassen sich zwanglos zwei grosse Gruppen scheiden:

Bewegungen solcher Einzelstaatsgrenzen, die zugleich Auslandsgrenzen des Reiches bilden, bei denen also ein auswärtiger Staat in Betracht kommt;

andererseits Änderungen blosser Inlandsgrenzen, d. h. rein interne Angelegenheiten betreffs des Bundesgebietes.

Aus praktischen Gründen sollen die Fälle, welche die Auslandsgrenzen betreffen, zunächst untersucht werden; denn die dabei gewonnenen Entscheidungen werden sich, namentlich auch nach der kontradiktorischen Seite, bei den Fällen der Inlandsgrenzen

verwerten lassen. Im einzelnen sollen dann bei jeder Gruppe geteilt die Grenzveränderungen und Grenzfeststellungen betrachtet und darunter die einzelnen Fälle subsumiert werden.

Erster Abschnitt.

Die Mitwirkung von Reichsorganen bei Grenzveränderungen und Grenzfeststellungen der deutschen Einzelstaaten gegenüber dem Auslande.

Erster Teil.

Grenzveränderungen.

I. Erwerb neuen, auswärtigen Gebietes seitens eines deutschen Einzelstaates.

§ 2.

1. Die Frage nach der rechtlichen Zulässigkeit.

Mit Ausnahme der elsass-lothringischen Grenze bildet überall die Grenze des Deutschen Reiches gleichzeitig eine Einzelstaatsgrenze: die Grenze Preussens, Bayerns usw. ist zugleich deutsche Reichsgrenze, soweit diese Staaten an das Ausland stossen. Jede Verschiebung der preussischen Grenze etwa an russischer Seite bedeutet eine Veränderung der Peripherie des Reiches. Das ist in dem bundesstaatlichen Charakter des Reiches begründet.

Wenn man an dieser Tatsache festhält, so kann man an sich den Satz aufstellen:

Das Reich ist offenbar an der Gestaltung seiner Grenzen interessiert; folglich wird es interessiert sein an der Gestaltung derjenigen Einzelstaatsgrenzen, die zugleich die seinigen sind.

Dieser allgemeine Gesichtspunkt sei im Auge behalten, wenn hier zunächst die Veränderungen solcher Einzelstaatsgrenzen betrachtet werden, die als Auslandsgrenzen zugleich Reichsgrenzen darstellen. Derartige Grenzveränderungen können einen Erwerb oder Verlust von Staatsgebiet — ob grösseren oder ganz geringen, ist staatsrechtlich natürlich gleichgültig — in sich schliessen.

Der erste Fall wäre gegeben, wenn ein deutscher Einzelstaat auswärtiges Gebiet erwürbe und sich einverleibte, also seine Grenze erweiterte.

Hier taucht sofort die Frage auf, ob es denn staatsrechtlich möglich und nach der Reichsverfassung zulässig ist, dass ein Einzelstaat auf eigene Initiative hin fremdes Territorium erwirbt.

Mit den meisten Schriftstellern [1]) stehe ich auf dem Standpunkte, dass die deutschen Einzelstaaten auch nach dem Eintritt in das Deutsche Reich ihre völkerrechtliche Persönlichkeit bewahrt und speziell alle auswärtigen Hoheitsrechte, die ihnen nicht ausdrücklich vom Reiche genommen sind, behalten haben [2]). Insbesondere ist den deutschen Einzelstaaten das Recht zum Abschlusse völkerrechtlicher Verträge [3]) in einem sehr weitgehenden Masse verblieben, und in zahlreichen Fällen haben die einzelnen Gebrauch davon gemacht [4]). Deshalb muss im Prinzip auch hinsichtlich des Erwerbes von auswärtigem Gebiete den Einzel-

---

1) Vergl. Arndt, S. 713. Haenel, S. 218, 551, 798. 799. Jellinek, S. 281ff. Laband, S. 96ff. Proebst, S. 245 und Tinsch, S. 28.

2) Riess, S. 9.

3) Vergl. das Werk von Tinsch.

4) Vergl. z. B. die Tabelle, welche Riess S. 63 nur für Preussen gibt.

staaten Vertragsrecht und -fähigkeit zugestanden werden. Das wird auch wenig oder gar nicht bestritten. Laband z. B. spricht von „Erwerbungen von ausserdeutschem Lande, welche ein Einzelstaat macht“ [1]), und gibt dadurch die faktische Möglichkeit solcher Erwerbungen zu. Dasselbe tun Zorn, der von „Erwerb von ausserdeutschem Territorium seitens eines deutschen Einzelstaates“ [2]) spricht, und v. Seydel, wenn er sagt: „Solche (Erwerbungen) können durch einen Bundesstaat oder durch das Reich stattfinden.“ [3])

Praktisch freilich und für die vorliegende Untersuchung spitzt sich die Frage dahin zu, ob die deutschen Einzelstaaten solche Erwerbungen nur mit der Zustimmung des Reiches oder auch ohne dieselbe machen können.

Auf diese m. E. grundlegende Frage gehen auffallenderweise aber die wenigsten ein; fast alle Schriftsteller lassen sie entweder ganz ausser acht oder verquicken sie mit der Frage, was mit dem erworbenen Gebiete zu geschehen habe. Die Frage nach der rechtlichen Zulässigkeit hat aber m. E. doch nichts zu tun mit der Entscheidung über die Folgen; noch weniger dürfen diese für die Beurteilung der Rechtsfrage massgebend sein. Wenn also Meyer behauptet, „eine Erweiterung des Gebietes der einzelnen Staaten darf künftighin nicht mehr durch einen selbständigen Akt der betreffenden Staatsgewalt, sondern nur unter Zustimmung der Reichsgewalt erfolgen“, und dann fortfährt, „... denn eine selbständige Erweiterung der Staaten würde entweder die Folge haben, dass

---

1) Laband, S. 180.
2) Zorn, S. 102.
3) v. Seydel, S. 37.

die neu erworbenen Gebiete . . .“ [1]), so muss man es doch wohl zurückweisen, dass er die staatsrechtliche Unzulässigkeit durch die eintretenden Folgen und nur dadurch beweisen will.

Dasselbe gilt auch von v. Mohl [2]), der ebenso aus politischen Zweckmässigkeitsgründen urteilt. Solange sich nichts anderes anführen lässt, als dass sich unangenehme Folgen ergeben, solange sich insbesondere nichts aus dem Inhalte oder Geiste der Bundes-Verfassung selbst anführen lässt, wird man v. Seydel beipflichten müssen, der sagt: „Nirgends steht geschrieben, dass Gebietserwerbungen der Bundesstaaten verboten seien, also sind sie erlaubt.“ [3])

Und mit ihm sehe ich keine Möglichkeit, aus der Verfassung ein Verbot herzuleiten, schliesse also:

Die Einzelstaaten sind berechtigt, ganz einseitig ohne Mitwirkung des Reiches auswärtiges Gebiet zu erwerben (1).

§ 3.

2. Die Folgefrage: Was hat mit dem erworbenen Gebiete zu geschehen?

a) Belassung ausserhalb des Reiches.

Eine ganz andere Frage aber ist die, was mit dem so erworbenen Gebiete zu geschehen habe. Das scheint mir blosse Folgefrage zu sein, die ich von der

1) Meyer, Grundzüge S. 68. Vergl. auch Meyer, Lehrbuch S. 423.

2) v. Mohl, S. 21.

3) v. Seydel, S. 37. So im Anschluss an ihn auch Prestele, S. 22.

Zulässigkeitsfrage scharf trennen möchte; naturgemäss muss aber auch auf diese Folgen eingegangen werden.

Da könnte nur möglich sein: entweder der Einzelstaat beliesse das neue Territorium ausserhalb des Reiches, oder, das neu Erworbene würde dem Bundesgebiete eingefügt. Um die Frage, ob das erstere möglich und zulässig ist, dreht sich eigentlich der Streit der Meinungen.

„Die staatsrechtliche Möglichkeit, dass ein Staat mit einem Teile seines Gebietes nicht zum Bunde gehöre", vertritt v. Seydel und beruft sich zur Erhärtung seiner Ansicht auf die Tatsache, dass „während des ganzen Bestandes des Norddeutschen Bundes das Grossherzogtum Hessen mit seinem nördlichen Teile zum Bunde gehörte, mit seinem südlichen nicht" [1]). Laband hat in seinem Staatsrecht v. Seydel gegenüber darauf hingewiesen, dass diese Zwitterstellung Hessens nur „eine auf besonderen politischen Verhältnissen beruhende Anomalie" gewesen ist, die der Natur der Dinge nicht entsprochen habe. „Wäre die Mainlinie längere Zeit die Grenze geblieben, so hätte entweder der Zusammenhang zwischen Nord- und Südhessen zu einer Personalunion abgeschwächt oder — was wahrscheinlicher ist — Südhessen hätte tatsächlich an der gesamten politischen Entwicklung des Norddeutschen Bundes teilgenommen, und nur äusserlich wäre die Form der partikulären Gesetzgebung, der scheinbar souveränen Verwaltung, des Staatsvertrages mit dem Norddeutschen Bunde beobachtet worden, ohne dass Südhessen einen wirklich selbständigen Staatswillen gehabt hätte." [2]) Ich möchte nicht nur dies voll

---

1) v. Seydel, S. 38.
2) Laband, S. 182 Anm. 3.

und ganz zugeben, sondern ausserdem v. Seydel gegenüber betonen, dass die staatsrechtliche Möglichkeit dieser Stellung Hessens auf einer verfassungsmässigen Ausnahmebestimmung des Norddeutschen Bundes beruhte. Eine solche ist aber bei der Gründung des Deutschen Reiches nicht statuiert worden, daher scheint mir auch die Möglichkeit einer derartigen Stellung heute im Rahmen der Reichsverfassung nicht mehr gegeben. Für uns und für unsere Zeit kann jedenfalls die Stellung Hessens im Norddeutschen Bunde nicht mehr in Betracht kommen, ebensowenig was v. Seydel ebendort über die Verhältnisse im früheren Deutschen Bunde sagt. Wir haben es mit dem heutigen Deutschen Reiche und seiner gegenwärtigen Verfassung zu tun, und der offensichtliche Sinn dieser Verfassung schliesst die Möglichkeit, dass ein Staat nur zu einem Teile dem Bunde angehöre, rundweg aus.

Vor allem dürfte das aus der positiven Bestimmung des Art. 1 der Reichsverfassung hervorgehen. Dort wird bestimmt: „Das Bundesgebiet besteht aus den Staaten Preussen . . . .“ Wenn nun z. B. Preussen ein Territorium ausserhalb des Reiches besässe, dann bestände doch das Bundesgebiet nicht mehr „aus den Staaten Preussen . . . .“, sondern „aus den . . . . . Teilen des Königreichs Preussen sowie den Staaten Bayern . . . . .“ Das wäre offensichtlich ein Widerspruch mit der gegebenen Verfassungsbestimmung. Nein! „So wie jeder Angehörige eines Bundesstaates Reichsangehöriger ist, so ist das ganze Gebiet jedes Einzelstaates Bundesgebiet. Es gibt nach Art. 1 kein Bundesgebiet, welches nicht Staatsgebiet, und kein Staatsgebiet, das nicht Bundesgebiet

ist.“[1]) Dieses Prinzip, sowie der offenbare Wille der Verfassung wie derjenigen, die den Bund schlossen, nämlich der Wille, dass in alle Zukunft die in Art. 1 der Reichsverfassung aufgezählten „Staaten“ ganz d. h. mit all ihrem damaligen und zukünftigen Territorialbestande zum Reiche gehören sollten, scheint mir jede Möglichkeit einer Belassung von neu erworbenem Gebiet ausserhalb des Reiches auszuschliessen. Das ist auch die Ansicht der überwiegenden Mehrheit der Schriftsteller[2])[3]).

Entscheidend ins Gewicht fallen dürften daneben noch folgende Erwägungen. Bliebe ein neu erworbenes Gebiet ausserhalb des Bundesgebietes, so ergäbe sich: der Einzelstaat hätte durch die Erwerbung die Verpflichtung übernommen, das Territorium zu verwalten, es nach aussen zu vertreten und eventuell zu schützen. Es könnte also der Einzelstaat in die Lage kommen, zur Verteidigung des übernommenen Territoriums zum Schwerte greifen zu müssen. Nach der Verfassung des Bundes steht aber

---

1) Laband, S. 179.

2) So Haenel, S. 347 Anm. 4. Kahane, S. 35. Laband, S. 182. Meyer, Lehrbuch S. 518. v. Mohl, S. 21ff. Preuss, S. 412. Trieps, S. 147 und Zorn, S. 102.

3) Unklar ist mir, was Sieskind (S. 17) bewegt, an einer gegenteiligen Ansicht festzuhalten. Er gibt zu, dass eine derartige Teilstellung zum Reiche „anormal“ wäre und „dauernd vermieden werden sollte, da dieselbe mit dem Sinne des Art. 1. der R.V. sowohl als mit dem Verfassungsorganismus des Reiches schwer in Einklang zu bringen ist“. Was soll es nun noch, dass „für uns Rechtsquelle nur die Verfassung“ ist? Der Sinn eben dieser Rechtsquelle schliesst ja die Doppelstellung aus; und doch soll sie zulässig sein, weil sie nicht wortwörtlich verboten ist?

nur dem Reiche als solchem das jus belli zu[1]); eine eigenmächtige Mobilmachung des Einzelstaates ist unmöglich und ausgeschlossen. Der Einzelstaat wäre also vor eine Aufgabe gestellt, die zu lösen er nie imstande ist. In ihren Konsequenzen führt demnach eine solche Doppelstellung ad absurdum. Zur gleichen Ablehnung müsste man kommen, wollte man militärischen Schutz des erworbenen, aber ausserhalb des Bundesgebietes belassenen Territoriums vom Reiche fordern. Das Reich stände ja in gar keiner rechtlichen Beziehung zu dem ihm fremden Gebiete; wie sollte es dafür die Lasten und Gefahren eines Krieges übernehmen?

Alles dies dürfte klar erweisen: Neuerwerbungen der Einzelstaaten dürfen nicht ausserhalb des Bundesgebietes belassen werden; werden sie dem Einzelstaate einverleibt, so müssen sie in das Reich einbezogen werden(2).

§ 4.

b) Einbeziehung in das Reich.

Aber es kann und wird sich fragen, wie diese Einbeziehung zu geschehen hat. Gehören derartige Erwerbungen vielleicht sofort von Rechts wegen, ipso iure, zum Bundesgebiet? Diesen Standpunkt hat hauptsächlich Tinsch[2]) vertreten, und er musste konsequenterweise zu diesem Ergebnis kommen; denn

---

1) Reichsverfassung Art. 53 Abs. I und 63 Abs. I, dann Art. 11 Satz 2 beweisen dies zur Genüge, obgleich es eigens nirgendwo gesagt ist. Vergl. auch Ziffer III § 5 III des Vertrages mit Bayern vom 23. November 1870 (Bundesgesetzblatt 1871 S. 9).

2) Tinsch, S. 41 ff.

nach ihm gehören gemäss Art. 1 der Reichsverfassung die darin genannten Staaten mit ihrem gesamten jeweiligen Territorialbestande zum Bundesgebiete. Er ist in bezug auf die Auslegung dieses Artikels der Ansicht, dass er „lediglich ausspricht, »das Bundesgebiet besteht aus den Staaten usw.«, dass aber eine Gebietsänderung der Staaten an deren Bestande nichts ändern würde", weil eben „nicht etwa der zur Zeit der Versailler Verträge seiende, sondern der jeweilige Territorialbestand der einzelnen Staaten dem Reiche zu Grunde gelegt wurde"[1]. Von diesem Gesichtspunkte aus muss man allerdings weiter folgern, dass „jeder mit dem bisherigen Territorium eines deutschen Staates vereinigte Gebietsteil von selbst Reichsgebiet wird", wie Tinsch das tut.

Die Entscheidung unserer Frage kommt also im letzten Grunde auf die Auslegung des Artikels 1 der Reichsverfassung hinaus, auf die denn auch hier zurückgegangen sei.

v. Seydel[2] meint, dass eine wörtliche Auslegung des Artikels zu dem Ergebnisse führen müsse, eine neue Gebietserwerbung eines Bundesstaates gehöre ipso iure zum Bundesgebiete, „da der Artikel von »Staaten« spricht, die neue Erwerbung aber hier als Staatsbestandteil angenommen wird."[3]

Ich hege bezüglich des Begriffes „Staaten" in Art. 1 die Auffassung, dass durch diese Bestimmung allerdings alles, was zu einer der dort benannten

1) Ebenda S. 42.

2) v. Seydel, S. 38.

3) Es steht aber v. Seydel selbst nicht auf dem Standpunkte, Erwerbungen gehörten sofort von Rechts wegen zum Reiche, wie Riess (S. 61 Anm. 4) angibt, sondern er lehnt ihn im folgenden ausdrücklich ab. (S. 38.)

Monarchien bezw. Republiken gehören sollte, auch für das Reich in Anspruch genommen wird, und ich habe diese Ansicht oben (§ 3) zum Ausdruck gebracht. Durch diese Bestimmung scheint mir erstlich die Wirkung in die Ferne gegeben zu sein, dass kein „Staat" Territorialbesitz ausserhalb des Bundesgebietes haben darf.

Andrerseits muss aber der Begriff „Staaten" auch vom Standpunkte des Verfassungsdatums betrachtet werden, und von diesem Standpunkte aus ist darunter ohne Zweifel der damalige Umfang der Staaten gemeint. Es dünkt mir geradezu unjuristisch, zum mindesten staatsrechtlich ausserordentlich bedenklich, anzunehmen, dass die Schöpfer des neuen Deutschen Reiches dieses hinsichtlich seiner wichtigsten Grundlage, des Staatsgebietes, auf eine so fluktuierende Basis gestellt haben sollten, wie es „der jeweilige Territorialbestand der Einzelstaaten" sein würde. Nein, ich glaube, dass de lege lata die Verfassung mit demjenigen Gebiete der „Staaten" rechnet, welches diese im Augenblicke der Gründung des Reiches, also am 1. Januar 1871, besassen.

Es wurde sicherlich mit Bedacht der Begriff „Staaten" gewählt; darin aber liegt m. E. notwendig die doppelte Bestimmung — die z. B. in dem Worte „Gebiet" nicht liegen würde —: Was heute die Staaten an Territorium haben, soll zum Bundesgebiet gehören; was sie in Zukunft haben werden, soll zukünftig dazu gehören müssen.

Damit ist aber keineswegs gesagt, dass das zukünftig von den Staaten Erworbene von selbst zum Reiche gehöre. Im Gegenteil; abgesehen davon, dass das Reich, wie eingangs dieses Abschnittes ausgeführt, ein Interesse an jeder Um- oder Neugestaltung seiner

Grenzen haben muss, diese also nicht einseitig ohne sein Zutun von den Einzelstaaten festgelegt werden dürfen[1]), kann das Reich selbst nur durch einen besonderen Rechtsakt ein Plus dem Gebiete von 1871 hinzufügen. Jede Erweiterung der Reichsgrenzen bedeutet eine Veränderung des Gebietes, welches durch den Art. 1 „zirkumskribiert" worden ist und als solches die damals gesetzlich festgelegte Grundlage des Reiches bildet. Deshalb bedeutet jeder Zuwachs eine Veränderung des verfassungsmässig bestimmten Reichsgebietes, eine Verfassungsänderung[2]).

Ich halte also dafür, dass zur Einverleibung eines neuen Territoriums in das Bundesgebiet ein besonderer Rechtsakt seitens des Reiches erforderlich ist, und dass dieser Rechtsakt nur ein verfassungsänderndes Gesetz im Sinne des Art. 78 Abs. I sein kann (3).

§ 5.

c) Weitere Folgerung.

So weit befindet sich diese Entscheidung durchaus auf dem Boden der allgemeinen Anschauungen. Es scheint mir aber aus dem hier Gesagten noch ein Weiteres hervorzugehen.

Ich habe oben zu beweisen versucht:

1. Die Einzelstaaten können einseitig auswärtiges Gebiet erwerben.

---

1) Weniger durchschlagend scheint mir, was Sieskind (S. 15) aus politischen Gründen oder als die notwendigen Folgen (Abänderung der Zahl der Abgeordneten, Einteilung der Wahlkreise, Höhe der Matrikularbeiträge usw.) anführt.

2) So auch in der Literatur die bedeutendsten Staatsrechtslehrer: Haenel, S. 347. Laband, S. 180. v. Seydel, S. 38 und Zorn, S. 102.

2. Diese Erwerbungen müssen aber in das Bundesgebiet einbezogen werden.

3. Diese Einbeziehung hat seitens des Reiches durch ein verfassungsänderndes Gesetz zu geschehen.

Was folgt daraus für den Fall dass tatsächlich einmal ein deutscher Einzelstaat durch völkerrechtlichen Vertrag ein auswärtiges Territorium erwirbt? Es ergibt sich m. E. logisch ohne weiteres: Die Neuerwerbung ist tatsächlich zulässig (1); sie muss in das Bundesgebiet einbezogen werden (2); das Reich muss ein diesbezügliches verfassungsänderndes Gesetz erlassen (3). Mit anderen Worten: Aus jeder Neuerwerbung eines Einzelstaates ergibt sich für das Reich die Verpflichtung zur Aufnahme in das Bundesgebiet, die Verpflichtung zum Erlasse eines Reichsgesetzes.

Diesen zunächst überraschenden Schluss habe ich nirgends gezogen gefunden; und doch ist er offenbar die letzte und notwendige Konsequenz der oben aufgestellten Sätze. Ein anderes ist nicht möglich: Ist einmal der Fall gegeben, dass ein deutscher Einzelstaat auswärtiges Gebiet erworben hat, und dieser Fall kann ganz unabhängig von dem Willen des Reiches eintreten (1), so gibt es kein Ausweichen, kein Zurück mehr, sondern nur ein Vorwärtsschreiten auf dem gegebenen Wege. Ein Rückgängigmachen des Erwerbes ist natürlich indiskutabel. Die Ablehnung der Einbeziehung in das Bundesgebiet seitens des Reiches bedeutete die Belassung eines einzelstaatlichen Gebietsteiles ausserhalb des Reiches; sie ist, wie insbesondere in § 3 gezeigt, vollkommen ausgeschlossen (2); das Reich kann seine Mitwirkung nicht versagen; es kann auch nicht ein passives Ver-

halten zeigen, denn das käme einer Ablehnung gleich, das hiesse die dauernde Zulassung eines verfassungswidrigen Zustandes. Demnach bleibt nichts übrig, als dass das Reich in Tätigkeit tritt, ein Reichsgesetz erlässt (3).

Wer die Ausführungen der §§ 2—4 vorliegender Untersuchung für zutreffend erachtet[1]), der wird obige Konsequenz nicht umgehen können.

Diese Verpflichtung des Reiches findet wohl in dem bundesstaatlichen Charakter der Verfassung eine hinreichende Erklärung. Da man eben die staats- und völkerrechtliche Persönlichkeit der Einzelstaaten nicht völlig ausgeschaltet hat, so haben diese es in mancher Hinsicht immer noch in der Hand, Tatsachen und Verhältnisse zu schaffen, welche nicht mehr in dem Rahmen der Verfassung ihre gesetzliche Unterlage finden. Es ist dann eben Sache des Reiches, auf dem verfassungsmässigen Wege die Reichsverfassung in Einklang mit diesen neuen Tatsachen zu bringen.

Eine solcher Tatsachen wäre eben die vollzogene Neuerwerbung eines Gebietsteiles durch einen Einzelstaat[2]). Das Reich muss sich mit den dadurch geschaffenen Verhältnissen abfinden[3]), d. h. es muss

---

1) Über die fast allgemeine Zustimmung in der Literatur siehe oben Seite 15 Anm. 2 und Seite 19 Anm. 2.

2) Eine andere etwa: Einer der betr. Einzelstaaten verzichtete plötzlich auf eines oder mehrere seiner Reservatrechte. (Man beachte: Reine Theorie!) Müsste nicht das Reich notwendig seine Verfassung entsprechend abändern?

3) Keineswegs möchte ich es für „selbstverständlich halten, dass dem Reiche Reichsgebiet nicht von irgend wem aufgedrungen werden kann", wie Haenel, S. 347 Anm. 4 sagt. Zur Vermeidung dessen müsste den Einzelstaaten das Recht zum

durch ein verfassungsänderndes Gesetz das Territorium mit allen Rechten und Pflichten versehen in das Bundesgebiet einbeziehen und so die Wirkung der Reichsverfassung auf dasselbe ausdehnen.[1])

Übrigens verkenne ich nicht die absonderlichen politischen Verhältnisse, welche sich vielleicht aus diesen Konsequenzen, z. B. einer bedeutenden Vergrösserung Bayerns, ergeben könnten, die vielleicht eine völlige Verschiebung der Machtverhältnisse im Reiche in sich schlössen und denen das Reich doch ratlos gegenüberstände, die es sogar ohne Widerspruch legalisieren müsste. Aber einmal können und dürfen für die Untersuchung der staatsrechtlichen Fragen politische Bedenken absolut nicht in Betracht kommen; und andererseits werden in praxi diese Fragen sicherlich niemals in bedeutenderem Grade akut werden.

Ich verkenne auch keineswegs das Missliche, welches in unserem Schlusse liegt: das Reich muss so wollen; seine gesetzgebenden Faktoren sind genötigt, ein dementsprechendes Reichsgesetz zu beschliessen. Woher sollte für Bundesrat und Reichstag der rechtliche Zwang kommen, sich einigen zu müssen? An sich besteht ein solcher natürlich nicht.

Aber der Fälle, dass die gesetzgebenden Faktoren eines Staates gewisse Gesetze beschliessen müssen, dass ihnen die staatsrechtliche Möglichkeit eines absoluten Versagens ihrer Mitwirkung dazu genommen ist, sind ja im modernen konstitutionellen Staate gar

---

Abschlusse völkerrechtlicher Verträge durch die Verfassung abgesprochen sein. Vergl. aber oben § 2.

1) Die etwaigen ferneren Massnahmen, die getroffen werden müssten, Erhöhung der Zahl der Abgeordneten oder dergl., bleiben für uns hier irrelevant.

manche. Das nächstliegende und bekannteste Beispiel ist das Etatsgesetz. Gemäss den Verfassungen aller konstitutionellen Staaten[1]) besteht für die gesetzgebenden Körperschaften die verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Aufstellung des Staatshaushalts, zur Bewilligung der notwendigen Ausgaben, zum Erlasse des Etatsgesetzes. Innerhalb der Verfassung ist die Möglichkeit, dass die Gesetzgebungsfaktoren sich weigern, das Gesetz zu beraten, zu beschliessen, oder die Möglichkeit, es an sich in Bausch und Bogen abzulehnen, ausgeschlossen. Der Deutsche Reichstag, wenn er so handelte, beginge offenen Verfassungsbruch.

Erinnert sei ferner an Art. 60 der Reichsverfassung[2]). Der erste Satz desselben hat mit Ablauf des dort vorgesehenen Zeitpunktes seine Wirksamkeit verloren. Von nun an ist die Friedenspräsenzstärke durch Reichsgesetz festzustellen. Das ist bekanntlich niemals in dauernder Weise geschehen, sondern immer nur für eine Reihe von Jahren („Septennat") erfolgt[3]). Es muss also jedesmal vor Ablauf des im letzten Gesetze vorgesehenen Datums das neue Gesetz zustande gekommen sein, wenn nicht ein verfassungswidriger Zustand eintreten soll. Endlich sei an eine Bestimmung erinnert, die im XIII. Abschnitte der Reichsverfassung „Schlichtung von Streitigkeiten" getroffen ist. Wenn nämlich der Fall des Art. 76,

1) Für die Preussische Verfassungsurkunde Art. 99, Reichsverfassung Art. 69ff.

2) Er lautet: „Die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres wird bis zum 31. Dezember 1871 auf ein Prozent der Bevölkerung von 1867 normiert und wird pro rata derselben von den einzelnen Bundesstaaten gestellt. Für die spätere Zeit wird die Friedenspräsenzstärke des Heeres im Wege der Reichsgesetzgebung festgestellt."

3) Zuletzt durch Gesetz vom 22. Februar 1904.

Abs. II einträte, dass Verfassungsstreitigkeiten in einem Bundesstaate durch den Bundesrat „nicht gütlich ausgeglichen“ werden könnten, so müsste nach der dortigen Vorschrift ein entsprechendes Reichsgesetz erlassen werden. In allen diesen Fällen haben wir, genau wie in unserer Entscheidung, für Bundesrat und Reichstag die verfassungsrechtliche Verpflichtung zum Erlasse eines Reichsgesetzes[1]).

Demnach muss es m. E. sein Bewenden dabei haben, dass Neuerwerbungen deutscher Einzelstaaten durch verfassungsänderndes Gesetz seitens des Reiches in das Bundesgebiet einbezogen werden müssen.

§ 6.

II. Ausscheiden bisherigen Gebietes durch einen Einzelstaat.

Dem Erwerbe von auswärtigem Gebiete steht gegenüber der Fall, dass ein Einzelstaat infolge einer Grenzveränderung einen Gebietsteil an einen fremden Staat abtreten[2]) würde, wobei der Vertragsgrund (Tausch oder dergl.) irrelevant ist[3]).

---

1) Die Beantwortung der Frage: Was dann aber, wenn dieser Verpflichtung dauernd nicht entsprochen würde? gehört natürlich nicht hierher. Es entstände eben ein verfassungswidriger bezw. gesetzloser Zustand — und da gilt wohl, wie nirgend anders das Wort: Grau, teurer Freund, ist alle Theorie.

2) Auch der Fall der Dereliktion gehört hierhin, da er eine (einseitige) „Grenzveränderung gegenüber dem Auslande“ darstellt.

3) Vergl. dagegen die in der Einleitung § 1 ausgeschiedenen Fälle.

Die allgemeine Ansicht aller[1]) geht dahin, dass die Einzelstaaten ohne Zustimmung des Reiches zu einem solchen Vorgehen nicht berechtigt sind[2]).

Die Einzelstaaten sind eben verpflichtet, „dem Bunde das Gebiet, mit dem sie in denselben eingetreten sind, nicht mehr zu entziehen.“[3]) Es bedürfen also solche Gebietsabtretungen zu ihrer Wirksamkeit der Mitwirkung des Reiches. Darüber herrscht völlige Einigkeit. Um so verschiedenartiger gestaltet sich die Beantwortung der Frage, in welcher Weise das Reich hierbei tätig werden soll. Aus seiner schon oben[4]) erwähnten Interpretation des Artikels 1 der Reichsverfassung bezw. des Begriffes „Staaten“ darin, vertritt Tinsch eine besondere Ansicht. Er sagt: „Die Staaten bleiben dies vollkommen im Sinne des Art. 1

---

1) Bansi, S 81. Haenel, S. 348, 558. Kahane, S. 31. Laband, S. 180. Meyer, Lehrbuch S. 485. Prestele, S. 21. Proebst, S. 248. Riess, S. 61. v. Roenne, S. 46. Schroeder, S. 6. v. Seydel, S. 29. Trieps, S. 147 und Zorn, S. 102.

2) Unerfindlich ist mir, wie Riess (S 61) behaupten kann, Tinsch mache eine Ausnahme. Im Gegenteil, Tinsch bestätigt, „dass die Einzelstaaten auch im Frieden nicht frei Gebietsteile an ausserdeutsche Staaten abtreten können.“ Er begründet das des weiteren damit, dass „der Territorialbestand zur Zeit des Abschlusses der Versailler Verträge die Grundlage des Deutschen Reiches bildete und noch bildet.“ (Siehe Tinsch S. 42.) Er sagt also, wenn man ihm recht folgt: der damalige Territorialbestand bildet ein Minimum, von dem die Staaten jetzt nichts mehr wegzunehmen berechtigt sind; der damalige Bestand ist Reichsgebiet geworden und kann als solches nicht ohne Zustimmung des Reiches veräussert werden. Genau so die andern.

3) v. Seydel, S. 35.

4) Siehe § 4 am Anfang.

der Reichsverfassung, auch wenn sie an ihrem Gebietsbestande ändern.“ [1]) Deshalb hat die ganze Frage einer Grenzveränderung nach ihm nichts mit der Verfassung zu tun; er folgert, „wenn ein Einzelstaat Rechte des Reiches veräussern will, so bedarf er ausdrücklich hier der Zustimmung des Reiches“ [2]), aber diese genügt nach ihm auch vollkommen.

Leider äussert er sich nicht über die Form, in der das Reich seine „Zustimmung“ geben soll. Auch sonst lässt sich aus seinen Darlegungen nicht entnehmen, ob er an ein zustimmendes Reichsgesetz denkt oder etwa einen blossen Bundesratsbeschluss.

Einen ähnlichen Standpunkt vertritt v. Seydel. Dieser knüpft an den badisch-schweizerischen Grenzvertrag vom 28. April 1878 an. Im Jahre 1878 fanden zwischen Baden und der Schweiz Verhandlungen statt wegen Regelung der Grenze bei Konstanz a. Bodensee, auf Grund welcher die Staaten dann den erwähnten Vertrag schlossen. Dieses Übereinkommen wurde „auch für das Deutsche Reich als rechtsgültig“ anerkannt durch einen zwischen dem Reiche und der Schweiz am 24. Juni 1879 geschlossenen Staatsvertrag [3]). v. Seydel erklärt dieses Verfahren für unrichtig in beiden Abschnitten [4]). „Falsch war, dass Baden unterm 28. April 1878 den Vertrag mit der Schweiz abschloss, ohne sich vorher der Zustimmung des Reiches zu versichern oder sich diese Zustimmung vorzubehalten. Unrichtig war es nicht minder, dass dann das Reich einen zweiten Vertrag mit der

---

1) Tinsch, S. 42.
2) Derselbe ebenda S. 43.
3) Publiziert: Reichsgesetzblatt 1879, S. 307.
4) v. Seydel, S. 35, 36. Ihm folgt Prestele, S. 22.

Schweiz unterm 24. Juni 1879 einging[1]). Von seinem Standpunkte aus muss v. Seydel zu dieser Behauptung kommen; er leugnet die Gebietshoheit des Reiches; also muss er konsequenterweise dem Reiche auch das Recht abstreiten, mit dem Auslande — in diesem Falle der Schweiz — über Gebiete einen (wenn auch nur genehmigenden) Vertrag zu schliessen. Hinsichtlich Badens aber hält auch er dafür, dass dieser Einzelstaat verpflichtet war, vorher die „verfassungsmässige Zustimmung des Bundes" einzuholen[2]), wenn er Gebietsteile vertauschen, also veräussern wollte. Unter der „verfassungsmässigen Zustimmung" wird v. Seydel wohl ein (verfassungsänderndes?) Reichsgesetz verstehen; genaueres sagt er darüber nicht.

Auf der andern Seite hält Haenel[3]) das damals eingeschlagene Verfahren für „ganz korrekt". Ich kann mich nicht damit einverstanden erklären. Allerdings werde ich nicht v. Seydels Gründe einwenden, weil ich seinen grundlegenden Standpunkt hinsichtlich der Gebietshoheit nicht teile. Ich verweise vielmehr auf meine oben § 4 gegebene Auslegung des Art. 1 der Reichsverfassung, welcher das dem Reiche zugrundeliegende Territorium scharf und bestimmt umgrenzt und festgelegt hat. Ich erblicke also in jedem Abtreten eine Verfassungsänderung. Diese kann aber selbstredend nur vom Reiche und niemals vom Einzelstaate ausgehen. Wenn also der Einzelstaat in dieser Weise tätig werden will, so hat er sich vor Abschluss des völkerrechtlichen Vertrages der Zustimmung des Reiches zu versichern. Diese

---

1) v. Seydel, S. 35.
2) Ebenfalls S. 35.
3) Haenel, S. 558 Anm. 24.

ist durch verfassungsänderndes Gesetz zu erteilen, und erst nach Erlass desselben kann der Einzelstaat mit dem Auslande die entsprechenden Staatsverträge schliessen. Baden konnte also gar keine Gebiete abtreten, bevor das Reich zugestimmt hatte, andrerseits hatte das Reich vorher ein entsprechendes Gesetz zu erlassen, keinesfalls aber nachher auch seinerseits noch einen anerkennenden Vertrag zu schliessen.

Sieskind[1]) bemerkt dazu: „Wenn das Reich es aus politischen Erwägungen für zweckmässig hält, derartige Zessionen noch durch besondere Verträge anzuerkennen, so mag es dieselben noch schliessen; es darf aber nicht der Gesichtspunkt ausser acht gelassen werden, dass wesentlich für eine derartige Abtretung ein verfassungsänderndes Reichsgesetz ist, ein Vertrag vom staatsrechtlichen Standpunkte aus stets nur eine accidentelle Bedeutung haben kann.“ Mir scheint es keineswegs belanglos, ob das Reich noch solche anerkennenden Verträge schliesst. Das ist gar nicht Sache des Reiches und hat auch keine „accidentelle Bedeutung“. Sache des Reiches ist lediglich die vorherige Erteilung der Zustimmung zum Abtreten eines ihm 1871 einverleibten Gebietsteiles durch verfassungsänderndes Gesetz. Der Abschluss des den Gebietsteil betreffenden völkerrechtlichen Vertrages mit dem Auslande ist dagegen einzig und allein Sache des Einzelstaates.

Übrigens scheint man jetzt auch in der Praxis von dem Fehlerhaften des früheren Verfahrens bei solchen Abtretungen überzeugt zu sein. In jüngster Zeit sind Gebietszessionen durch verfassungsänderndes Reichsgesetz vorgenommen worden, so bei bei der Ver-

---

1) Sieskind, S. 26, 27.

legung der deutsch-österreichischen Grenze längs des Przemsaflusses durch Gesetz vom 22. Januar 1902 und bei der Verlegung der deutsch-dänischen Grenze an der Norderau und der Kjärmühlenau durch Gesetz vom gleichen Tage[1]).

Zweiter Teil.

Grenzfeststellungen.

§ 7.

I. Konstitutive Grenzfeststellungen.

Die zweite Art der Grenzveränderungen sind nach üblicher Unterscheidung in Literatur und Praxis die Grenzfeststellungen. In diesem ersten Abschnitte handelt es sich um die Grenzfeststellungen der Einzelstaaten gegenüber dem Auslande.

Man unterscheidet zumeist zwischen konstitutiven und deklaratorischen Grenzfeststellungen[2]). Diese Zweiteilung wurde auch einmal im preussischen Herrenhause gemacht gelegentlich der Verhandlungen über einen Staatsvertrag zwischen Preussen und Hamburg am 26. März 1877. Der Berichterstatter der Justizkommission, Graf zur Lippe, unterschied hier scharf zwischen der Berichtigung streitiger Grenzen, wobei eine Änderung des Staatsgebietes nicht stattfinde, sondern nur eine streitige Grenze klar gestellt werde, und der Abtretung oder dem Erwerbe von Gebietsteilen; denn, sagt er „das ist ein Austausch von Gebietsteilen, und da steht die Sache vollständig

1) Reichsgesetzblatt 1902, S. 31, 32.

2) So Oppermann, S. 12. Rappard, S. 27. v. Roenne S. 144 und Zachariae, S. 605.

anders als bei einfachen Grenzregulierungen; man darf also beide nicht vermischen". In ähnlichem Sinne sprach sich dann auch in jener Sitzung der Generalstaatsanwalt Wever aus[1]).

Betrachten wir zunächst die konstitutiven Grenzfeststellungen. Bei ihnen geht die Absicht der kontrahierenden Staaten dahin, durch Austausch von unstreitigen, dem einen bezw. dem anderen Staate gehörigen Gebietsteilen die beiden Territorien zu arrondieren. Es handelt sich um ein Neuschaffen, „Konstituieren" einer den vertragschliessenden Staaten genehmer erscheinenden Grenze. Dabei werden Gebietsteile, obzwar sie wahrscheinlich nur unbedeutend sind, abgetreten bezw. neu hinzuerworben. Es handelt sich also bei den sogenannten konstitutiven Grenzfeststellungen um nichts mehr und nichts weniger als faktische Grenzveränderungen; darüber können alle Wortspielereien nicht hinwegtäuschen.

Für den Einzelstaat, welcher derartige Grenzmodifikationen vornehmen will gegen das Ausland, gilt also unbedenklich und absolut alles das, was im vorhergehenden Teile hinsichtlich des Erwerbens und Abtretens von Gebietsteilen gesagt worden ist. Insbesondere muss hier der eingangs dieses 1. Abschnittes aufgestellte Grundsatz zur Anwendung kommen, dass das Reich an der Gestaltung derjenigen Einzelstaatsgrenzen, die zugleich die seinigen sind, interessiert ist, also mitzuwirken hat.

Es gibt einfach keine konstitutiven Grenzfeststellungen in dem Sinne, dass sie eine besondere Unterart der Grenzbewegungen wären. Fälle, welche man als solche zu bezeichnen beliebt,

1) Stenogr. Berichte des Herrenhauses 1877. Bd. I. S. 158.

sind rechtlich wie faktisch Grenzveränderungen, bei denen Bundesrat und Reichstag in der Form eines verfassungsändernden Reichsgesetzes mitzuwirken haben. Hiervon wird auch nicht abgegangen werden können, wenn die Grenze „bereits beim Eintritt des Staates in das Reich zweifelhaft war". v. Seydel nämlich hält dann eine Zustimmung nicht für erforderlich[1]). Ich glaube, mit Unrecht; das Reich hat ein Interesse auch dann an der Gestaltung der Reichsgrenze. Wenn allerdings tatsächlich bei der Reichsgründung bewusst eine Grenze zweifelhaft gewesen und zweifelhaft belassen worden wäre, — ein solcher Fall ist uns nicht bekannt und in der verarbeiteten Literatur nicht erwähnt — dann würde die spätere Feststellung bezw. Festlegung der wirklichen Reichsgrenze keine Verfassungsänderung mehr bedeuten. Das zu erlassende Reichsgesetz würde dann lediglich nachträglich feststellen, was zum Bundesgebiete im Sinne des Art. 1 der Reichsverfassung gehörte. Aber eine dahingehende Mitwirkung der Reichsorgane müsste auch dann gefordert werden.

§ 8.

II. Deklaratorische Grenzfeststellungen.

Bei den deklaratorischen Grenzfeststellungen als Grenzfeststellungen im eigentlichen und wirklichen Sinne handelt es sich dagegen nicht darum, die alte Grenze zu verändern und eine neue, aus irgend welchen Gesichtspunkten bessere, herzustellen, sondern nur darum, eine vorhandene, aber im Laufe der Zeit oder infolge besonderer Ereignisse verdunkelte Grenze

1) v. Seydel, S. 36.

wiederaufzufinden[1]). Das ist also wirklich blosse Feststellung dessen, was schon ist, und wie es ist. Die an sich feststehende Grenze wird nur in ihrem Verlaufe „demarkiert“, durch „Marken“ werden die Etappen der Grenzlinie kenntlich gemacht.

Bei diesen Grenzverträgen geht der Wille der vertragschliessenden Staaten ausgesprochen dahin, diejenige Grenze, welche sie jetzt deklarieren, als die alte, ursprüngliche betrachten zu wollen. Es „wird ihnen somit keine andere Verpflichtung auferlegt, als die, nicht zu bestreiten, was als von jeher zu Recht bestehend angesehen wird“[2]). Das Bundesgebiet und die Reichsverfassung wird daher durch solche Grenzfeststellungen in keiner Weise berührt; sie stellen sich als reine Verwaltungsangelegenheiten der Einzelstaaten dar, deren Regelung durch Beamte des betreffenden Staates erfolgt.

Bei diesen rein deklaratorischen Grenzfeststellungen bedarf es nach richtiger Ansicht ja auch keines Landesgesetzes. Stoerk[3]) stellt ausdrücklich fest, dass derartige Grenzberichtigungen „als reine Verwaltungsmassregeln erscheinen, welche offensichtlich durch die Vorschrift des Artikels 2 der preussischen V. U. — »die Grenzen dieses Staates können nur durch ein Gesetz verändert werden« — nicht getroffen werden.“

Aber es kann ja in Frage kommen, ob das Reich bei derartigen Regelungen und Festsetzungen auch seinerseits noch durch eigene Beamte mitzuwirken habe. Wenn man bedenkt, dass jede, auch noch so geringfügige Grenzregulierung eines Einzel-

1) So auch Sieskind, S. 5 Anm. 2.
2) Oppermann, S. 15.
3) Stoerk, S. 2, 3.

staates an der Peripherie des Reiches auch dessen Grenze berührt, so mag man geneigt sein, ein Mitwirken von Reichsbeamten (etwa besonders ernannten Kommissaren) dabei zu verlangen. In der Theorie wird der Satz gelten: Landesgrenze, die zugleich Reichsgrenze ist, darf nur unter Mitwirkung des Reiches deklariert werden. Das Reich hat in seinem wohlbegründeten Interesse ein Recht darauf, den Umfang seines Wirkungskreises mit zu begründen und festzustellen. Der Einzelstaat müsste sich diese Mitwirkung gefallen lassen und könnte sie sich schwerlich verbitten. In der Praxis aber wird man hier mehr auf die Zweckmässigkeit im Einzelfalle sehen. Und es kann nicht zweckdienlich im Reichssinne erscheinen, dass die Bundesregierung bei jeder Gelegenheit auf ihre Hoheitsrechte pocht und in die Verwaltungsmassregeln der Einzelstaaten „hineinregiert". Praktisch kann es daher nur ratsam sein, entweder die mit der Feststellung der Grenze betrauten Landesbeamten zugleich zu Reichskommissaren zu ernennen oder, wie so manches, auch hier einfach vertrauensvoll zu acceptieren, was und wie es der Einzelstaat darbietet.

Zweiter Abschnitt.

Die Mitwirkung von Reichsorganen bei Grenzveränderungen und Grenzfeststellungen der deutschen Einzelstaaten untereinander.

Erster Teil.

Grenzveränderungen.

I. Bildung eines neuen oder Wegfall eines bisherigen Bundesstaates.

§ 9.

1. Auf Grund neuer, nach Inkrafttreten der Reichsverfassung zu schliessender Verträge.

Die andere grosse Gruppe von Grenzen, welche für diese Untersuchung in Betracht kommt, ist die Reihe der inneren Grenzen des Reiches, das heisst derjenigen Einzelstaatsgrenzen, welche zugleich nur Grenzen eines anderen Einzelstaates, nicht aber des Auslandes sind.

An der Spitze des ersten Abschnittes dieser Untersuchung stand der Leitsatz: Aussengrenzen der Einzelstaaten sind auch Grenzen des Reiches, also kann ein Interesse des Reiches an deren Gestaltung nicht geleugnet werden. In diesem Abschnitte handelt es sich dagegen um Veränderungen und Feststellungen von blossen Einzelstaatsgrenzen; die Reichsgrenze als solche, das Reichsgebiet und der gesamte bisherige Umfang des Reiches bleibt bestehen; es kommt nichts hinzu, es geht nichts davon ab. Deshalb möchte man zunächst ein Interesse des Reiches an

derartigen rein inneren Grenzveränderungen leugnen und damit eine Mitwirkung seiner Organe bei solchen in Abrede stellen.[1])

Oben mussten wir aus dem erwiesenen Interesse grundsätzlich Mitwirkung von Reichsorganen fordern und hatten deshalb im wesentlichen die abweichenden Ansichten und ihre Gründe zurückzuweisen. Hier haben wir umgekehrt als Grundsatz die Negierung und müssen deshalb im einzelnen erst positive Gründe erbringen, die doch eine Mitwirkung des Reiches fordern, die also insbesondere dartun, dass in dem betreffenden Einzelfalle die Verfassung des Reiches durch die Grenzverschiebung berührt wird.

Grenzveränderungen könnten die deutschen Einzelstaaten untereinander nun zunächst in der Weise vornehmen, dass sie einen neuen Einzelstaat bildeten oder durch Verschmelzung bezw. Aufteilung ein bisheriges Mitglied des Bundes in Wegfall brächten.

Für die gegenwärtige staatsrechtliche Untersuchung steht dabei das Hinzukommen eines neuen Einzelstaats dem Wegfall eines bisherigen gleich. Ob wir annehmen, Waldeck würde vollkommen Preussen einverleibt, oder etwa die Provinz Hannover würde zu einem neuen 26. Bundesstaate ausgestaltet, oder endlich, Teile Preussens und Bayerns würden verschmolzen und aus ihnen ein selbständiger Staat gebildet — in jedem Falle würde die innere Struktur des Reiches eine Verschiebung erfahren, deren staats- und verfassungsrechtliche Beurteilung aber grundsätzlich die gleiche sein wird.

Denkbar wären Umwälzungen der bezeichneten

---

1) Ganz konsequent führen dies durch Laband, S. 183. Riess, S. 59 und v. Seydel, S. 37.

Art zunächst auf Grund von Verträgen, welche heute von irgendwelchen Einzelstaaten geschlossen würden.

Wird durch eine derartige Gebietsveränderung im Innern des Reiches die Verfassung des Bundes tangiert?

Diese Frage wird, wie Laband[1]) sehr richtig sagt, „zu bejahen sein, wenn die Reichsverfassung die Fortdauer derjenigen Staaten, welche bei der Reichsgründung vorhanden waren und noch jetzt bestehen, ausdrücklich oder stillschweigend anordnet". Für eine derartige Anordnung können aber drei Stellen der Reichsverfassung in Betracht kommen, welche die Bundesstaaten namentlich aufzählen: Die Präambel, Art. 1 und Art. 6.

Was zunächst den Eingang der Reichsverfassung betrifft, so hält Meyer[2]) diese Worte für konstitutiv, während die grosse Mehrzahl der Schriftsteller[3]) ihnen nur deklaratorischen Charakter beimisst. Sie sagen, dass die Präambel nur in präzisen Worten die Zwecke, welche ein moderner Staat zu erfüllen habe, wiedergebe; dass sie die Vereinbarung der dort aufgezählten Staaten, das Deutsche Reich zu gründen, darstelle, die aber durch die Erfüllung dieser Vereinbarung mit dem Entstehen des Reiches am 1. Januar 1871 ihre rechtliche Kraft verloren habe.

Auch wir stehen auf dem Standpunkte, dass die „Verfassung" erst mit den Worten „I Bundesgebiet" beginnt, dass aber aus den Eingangsworten rechtliche Konsequenzen überhaupt nicht mehr gezogen werden dürfen.

---

1) Laband, S. 118.

2) Meyer, Lehrbuch S. 163.

3) Siehe Arndt, S. 67. v. Roenne, S. 47. Zorn, S. 57, 58 und Haenel, S. 85 mit einer Modifikation.

Für unsere Frage ist nebenher entscheidend, dass in dem Eingange auch gar nicht alle Einzelstaaten genannt sind; daher muss er erst recht hier ausscheiden.

Es folgt Art. 1 „das Bundesgebiet besteht aus den Staaten Preussen . . . und Hamburg". Dieser Artikel zählt sämtliche 25 deutsche Einzelstaaten mit Namen auf; er macht die 25 Staaten zu notwendigen Bestandteilen des Bundes.

Das will Laband nicht gelten lassen. Er verweist darauf, dass der Art. 1 gemäss seiner Überschrift das Bundesgebiet betreffe. „Anstatt die Grenzen desselben zu beschreiben, zählt Art. 1 die Teile auf, aus denen es besteht. Er nennt demgemäss diejenigen Staaten, deren Staatsgebiete zusammen das Bundesgebiet bilden." [1])

Nach seiner Ansicht aber brauchen diese Teile als solche keineswegs fortzubestehen. „Die innere Einteilung des Bundesgebietes in 25 Staatsgebiete ist nicht Gegenstand einer Anordnung des Art. 1, sondern die äussere Abgrenzung des Gebietes, welches den Territorialbestand des Reiches bildet."

Daraus muss man folgern, dass für Laband nur die Summe von Interesse ist, dass aber die Gestaltung der einzelnen Teile ihm völlig irrelevant bleibt. Er selbst sagt: „Falls einmal die beiden Mecklenburg zu einem Staate vereinigt oder Sachsen-Koburg-Gotha in zwei Staaten getrennt werden sollten, so würde zwar die Aufzählung in Art. 1 den tatsächlichen Verhältnissen nicht mehr entsprechend sein, aber die staatsrechtliche Vorschrift über die Ausdehnung und

---

1) Laband, S. 119. Daselbst auch die folgenden zitierten Stellen.

den Bestand des Bundesgebiets wäre nicht verletzt.“ Da er keine Grenze angibt, an der Halt zu machen wäre, so kann Haenel [1]) ganz mit Recht sagen, „dass es hiernach für Art. 1 vollkommen bedeutungslos wäre, wenn die Einzelstaaten sämtlich verschwinden, vorausgesetzt nur, dass die Aussengrenze des Reiches dadurch unberührt bleibt.“

Diese Auslegung des Art. 1 kann natürlich nicht zutreffend sein und ist sicherlich nicht bei der Abfassung desselben gewollt worden. Wenn auch der Art. 1 nach Überschrift und Inhalt das „Bundesgebiet“ betrifft, so ist doch in ihm sicherlich nicht nur die äussere Umrahmung, sondern auch eine innere Gestaltung beschrieben und festgelegt worden. Die Verfassung zählt „die einzelnen Staaten“ ausdrücklich auf, „aus denen“ das Bundesgebiet „bestehen“ soll, sagt Haenel [2]), und er sieht darin offenbar mit Recht die Absicht der Verfassung, das Bundesgebiet nicht als ein Ganzes, sondern „auch nach seiner inneren Gliederung als ein zusammengesetztes, das Bundesverhältnis widerspiegelndes“ zu bestimmen.

Das lese auch ich aus dem klaren Wortlaute des Artikels 1 heraus; mehr noch, ich bin der Ansicht dass Art. 1 die „Staaten“ aufzählt, sie also alle 25 verfassungsmässig festlegt, und dass es an sich gar nicht in Betracht kommt, ob diese Festlegung bei Kapitel „I. Bundesgebiet“ oder bei einem anderen geschehen ist. Ja, selbst wenn, wie Laband es will, das Wort Staat nur in dem Sinne von „Staatsgebiet“ verstanden werden dürfte, hätte nicht auch dann der Art. 1 die Existenz und Umgrenzung dieser 25 Einzel-

---

1) Haenel, S. 343 Anm. 1.
2) Ebenda S. 343.

staatsgebiete verfassungsmässig festgelegt? Und was berechtigt Laband, ohne weiteres diese Einschränkung des ganzen Begriffes „Staat“ auf das blosse „Staatsgebiet“ zu machen? Doch wahrhaftig nicht die Berufung auf Art. 1 der Verfassung des Norddeutschen Bundes: „Das Bundesgebiet besteht aus den Staaten Preussen . . . und aus den nördlich des Main belegenen Teilen des Grossherzogtums Hessen.“ „Diese Teile bildeten keinen Staat, wohl aber ein Gebiet“, sagt Laband; nun ja, das beweist doch, dass die Norddeutsche Bundesverfassung in ihrem Art. 1 einen Unterschied machte zwischen „Staaten“ und „Gebieten“, also nicht „Staaten“ gleich „Staatsgebieten“ interpretiert wissen wollte.[1]) Laband zeugt m. E. gegen sich selbst.

Ich halte es für erwiesen, dass in Art. 1 die Existenz der dort aufgezählten 25 Einzelstaaten und nur dieser als Grundlage des Reiches verfassungsmässig gefordert ist. Diese „Staaten“ müssen als solche zum Reiche gehören; soll einer derselben wegfallen oder ein neuer hinzukommen, so kann dies nicht ohne Änderung der bestehenden Grundlage des Reiches geschehen.[2])

---

1) Dasselbe gilt von seinem Hinweis auf den § 2 des Gesetzes vom 25. Juni 1873: „Dem im Art. 1 der Verfassung bezeichneten Bundesgebiete tritt das Gebiet des Reichslandes Elsass-Lothringen hinzu.“

2) Wenn Laband auf den „Präzedenzfall“ der Einverleibung Lauenburgs in Preussen verweist, die „auch durch das preussische Gesetz vom 23. Juni 1876 ohne einen Akt der Reichsgesetzgebung erfolgt“ sei, so möge dagegen nur die treffende Widerlegung Haenels (S. 347 Anm. 5) angeführt sein: „Die Reichsverfassung gewährte Lauenburg nicht die Stellung eines selbständigen Bundesmitgliedes, sie zählt dasselbe nicht in einer Reihe mit den übrigen Einzelstaaten auf,

An dritter Stelle ist sodann Art. 6 zu betrachten, der dadurch, dass er jedem Bundesmitgliede eine bestimmte Anzahl Stimmen im Bundesrate zuweist, gleichfalls die Staaten einzeln aufzählt.

Es ist m. E. ganz besonders schwierig, diesen Art. für unsere Frage richtig zu würdigen. Keineswegs glaube ich ihn mit dem Art. 1 auf eine Stufe stellen zu können, indem man sagt, auch er legt die Mitgliederzahl fest. Denn während der Art. 1 klar bestimmt, dass das Bundesgebiet aus den dort genannten „Staaten" bestehen solle, also die Bestandteile des Reiches bezw. seines Gebietes als solche aufzählt, hat Art. 6 zunächst gar nichts mit der Zahl der Bundesglieder zu tun, sondern ordnet lediglich das Stimmengewicht im Bundesrate. Der Art. 6 zählt nicht die Mitglieder im Bundes auf (etwa als Träger der Souveränität), sondern er gibt ausdrücklich nur einen Modus „. . . in der Weise, dass . . ." an. Die eigentliche Bestimmung, die in Art. 6 getroffen wird, lautet: „der Bundesrat besteht aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes" — nichts mehr, nichts weniger; das, was nachfolgt, ist nichts Konstitutives mehr, sondern ein blosses, in den Relativsatz „in der Weise, dass" eingekleidetes Abstimmungsregulativ.

Es wird also Laband[1]) beizupflichten sein, dass der Art. 6 keine Anordnung über das Vorhanden-

---

sie gibt ihm keine Stimme im Bundesrate, sondern sie führt dasselbe nur auf als „Preussen mit Lauenburg" — in der unzweideutigen, in den damaligen politischen Verhältnissen notorischen Absicht, die Umwandlung der Personalunion in die Verschmelzung beider Staaten als eine innere, die Gliedschaftstellung derselben zum Reiche nicht berührende Angelegenheit anzuerkennen."

1) Laband, S. 120.

sein der 25 in ihm genannten Staaten habe treffen wollen; diese ist in Art. 1, wie gezeigt, gegeben, und es ist nicht anzunehmen, dass die Reichsverfassung in Art. 1 und Art. 6 die Mitglieder des Bundes habe bezeichnen wollen.

Auf der andern Seite aber glaube ich, dass allerdings Art. 6 die in ihm, wie in Art. 1 genannten Staaten voraussetzt. Das hat aber m. E. nicht die Wirkung, dass die Stimmenverteilung des Art. 6 den Bestand der 25 genannten Einzelstaaten bedingt, sondern nur, dass umgekehrt eine Vermehrung oder Verminderung der Einzelstaaten eine nachträgliche Änderung des „Registers" in Art. 6 zur Folge haben wird. [1])

Uns liegt die Frage vor, auf Grund welcher Bestimmung der Verfassung eine Mitwirkung des Reiches bei Verschmelzung oder Teilung deutscher Einzelstaaten notwendig werde; und da scheint mir einzig in Art. 1, darin aber auch völlig klar, eine

---

1) In welcher Weise diese Änderung vorgenommen werden müsste, ist staatsrechtlich kaum zu entscheiden. Laband (S. 121 Anm. 1) weist darauf hin, dass die Frage zweifellos durch Reichsgesetz geregelt werden würde. Übrigens sei auch hier der preussisch-waldecksche Accessionsvertrag erwähnt. Laband zitiert die Rede, welche der Bundeskanzler bei Gelegenheit der Beratungen im preussischen Abgeordnetenhause am 11. Dezember 1867 gehalten hat. Bismarck erwähnte u. a., „dass die Waldecksche Stimme und deren Bezeichnung sowie die bisherige Stimmenzahl einen integrierenden Teil der Bundesverfassung bilden, dass also, um eine dieser Stimmen verschwinden zu lassen eine Änderung der Bundesverfassung unvermeidlich wäre." (Stenogr. Berichte, Jahrg. 1867 I S. 338). Laband entgegnet — m. E. mit Recht — „dass eine Verschwinden der Stimme dann nicht vorliege, wenn die Stimme eines Staates auf einen anderen übergehe." (S. 120 Anm. 2.) Vergl. auch die Ausführungen v. Seydels, S. 29 Ziffer VII.

Änderung in der Zahl und dem Bestande der Mitglieder untersagt zu sein, so dass die betr. Einzelstaaten nicht nach ihrer Willkür Grenzveränderungen der bezeichneten Art vornehmen können.

Das Reich muss dabei mit tätig werden. Kontrovers ist aber auch hier die Form der Mitwirkung.

Die eine Richtung, welche früher v. Martitz und G. Meyer[1]) vertraten, und die wir auch bei v. Seydel[2]) vertreten finden, fordert zur Verschmelzung zweier Bundesstaaten und zur Aufnahme eines neuen Bundesmitgliedes die Zustimmung sämtlicher Einzelstaaten. Der letztere sieht nämlich im Hinzutreten eines neuen Souveräns wie im Ausscheiden eines bisherigen eine Aufhebung des bestehenden Vertrages. Er bildet zur Bekräftigung dessen ein allzu durchsichtiges Beispiel: „Wenn drei zu einem Vertrage zusammentreten und dabei sagen: dieser unser Vertrag soll durch Stimmenmehrheit abgeändert werden können, und es wollen nun zwei der Beteiligten noch einen Vierten in den Vertrag eintreten lassen, so wird ihnen der Dritte mit Recht entgegenhalten: Wir machten aus, dass unser Vertrag durch Mehrheitsbeschluss solle geändert werden können; aber es ist nicht mehr unser Vertrag, wenn eine neue Partei hinzutritt.“ Es hat m. E. überhaupt etwas Missliches, derartige dem Leben der einzelnen Individuen entnommene Beispiele auf Staatswesen und staatsrechtliche Dinge analog anwenden zu wollen. Was nützt dem Dritten aber auch das nachherige Klagen, wenn die Mehrheit der beiden andern

1) Siehe die Zitate bei Laband, S. 118 Anm. 3, woselbst auch angegeben ist, dass beide die Behauptung später aufgegeben haben.

2) v. Seydel, S. 27, 28.

ihrerseits völlig legitim den Vertrag gemäss ihren Beschlüssen geändert hat? Dann ist es eben der geänderte Vertrag, mit dem sich der Dritte abzufinden hat. Für die Verfassung des Deutschen Reiches scheint mir aber auch noch ein anderer Gesichtspunkt in Frage zu kommen. Das Rechtsverhältnis, welches sich aus der Vertragschliessung der Einzelstaaten im Sinne der Novemberverträge und des Eingangs zur Reichsverfassung ergeben hatte, ist abgelöst worden durch die Institution, welche später diesem Rechtsverhältnis gegeben wurde in der Verfassung. Aus dem „ewigen Bunde", den die Staaten schlossen, lässt sich heute nicht mehr das Verhältnis der Einzelstaaten betrachten sondern nur noch unter den Bestimmungen der Verfassung, welche dieser Bund erhielt.

Dies letztere möchte ich auch gleich gegenüber Zorn[1]) betonen, welcher noch einen Schritt weiter geht als v. Seydel. Er sieht in „jeder Veränderung einer der 25 Einzelstaaten eine Veränderung derjenigen faktischen Voraussetzungen, auf welchen das Reich ruht". Der Wegfall eines Gliedes der Bundeskette, wie er in dem Austritt eines bestehenden Einzelstaates liegen würde, bedeutet nach ihm eine faktische Lösung des bisher bestandenen Bundes", und es „bedürfte eines neuen Willensaktes der Bundesglieder zur Erneuerung bezw. Modifikation des faktisch gelösten Verhältnisses". Zu diesem Willensakte wäre natürlich Übereinstimmung aller Bundesmitglieder erforderlich, so gut wie zur Aufnahme eines neuen Mitgliedes, dessen Eintritt „eine Veränderung der Staatsgewalt des Reiches darstellen würde."[2]) Es

1) Zorn, S. 93 ff.
2) Ebenda S. 96.

kann aber dem gegenüber einmal auf alles verwiesen werden, was oben gegen v. Seydel ausgeführt wurde. Im Rahmen der Verfassung und gemäss den darin getroffenen Bestimmungen kann letzthin alles geändert werden, sicherlich aber bilden andere „faktische Voraussetzungen" keine Schranke für die Gesetzgebung[1]; dieselbe passt sich mit Leichtigkeit diesen an. Noch gewagter aber erscheint mir Zorns Behauptung, in einer Änderung der Zahl der deutschen Souveräne liege eine Änderung der Staatsgewalt des Reiches. Kann überhaupt die suprema potestas durch eine solche Tatsache berührt werden? Ist und bleibt nicht die Staatsgewalt dieselbe, ob nun 25 oder 18 oder 30 ihre Träger sind?

Dieser Minderheit steht denn auch die Gesamtheit der anderen Schriftsteller entgegen.

Ich glaube, die ganze Frage[2] aus der Verfassung bezw. dem Art. 1 heraus beantworten zu müssen. Nach diesen Bestimmungen hat das Reich bei Grenzveränderungen, welche die Zahl der bisherigen deutschen Einzelstaaten ändern, ein Reichsgesetz zu erlassen, welche den Art. 1 der Reichsverfassung in Gemässheit des Art. 78 abändert, es genügen aber dabei die entsprechenden Mehrheitsbeschlüsse[3].

§ 10.

Auf Grund alter, bestehender Staats-, Familien- oder Hausverträge.

Der andere Weg, auf dem eine Änderung in der heutigen Zahl der Einzelstaaten eintreten könnte,

1) Vergl. Meyer, Lehrbuch S. 531 Anm. 10.

2) v. Seydel, S. 28 nennt sie „nur eine Doktorfrage".

3) Unbedingt zu verneinen ist die Frage, ob gegen den

ist der durch Thronfolgerecht auf Grund von alten Staats-, Familien- oder Hausverträgen, die bereits bestanden, als die betreffenden Staaten in das Deutsche Reich eintraten. Dieser Fall ist offenbar ein prinzipiell anderer, als der im vorigen Paragraphen behandelte. Insbesondere unterscheidet auch Haenel die Fälle, wo derartige Gebietsveränderungen eintreten auf Grund von „Verfassungs- oder Hausgesetzen, Staats- oder Familienverträgen, welche zur Zeit des Entstehens des Norddeutschen Bundes beziehungsweise des Reiches rechtsgültige Bestandteile des Verfassungsrechtes der Einzelstaaten bildeten“ [1]).

Zunächst bedarf es kaum einer Frage, dass ohne weiteres durch Thronfolgerecht konstitutionelle Staaten wie die deutschen Einzelstaaten überhaupt nicht vereinigt bezw. geteilt werden können; es gehören natürlich dazu Gesetzgebungsakte der gesetzgebenden Faktoren jedes betr. Staates. Wir leben ja nicht mehr in der Zeit, wo die Thronfolge eine reine privatrechtliche Erbfolge war [2]). Sehr wohl aber ist es denkbar, dass auf Grund und zufolge solcher alten Familien- oder Hausverträge die betr. Landesgesetzgebung die Teilung oder Verschmelzung bestehender Einzelstaaten ins Auge fasste. Dann tauchte eben unsere Frage auf, ob und in welcher Weise das Reich durch seine Organe dabei mitzuwirken hat

---

Willen eines Staates dessen Einverleibung oder Teilung erfolgen kann; die Frage scheidet aber für diese Untersuchung überhaupt aus.

1) Haenel, S. 349.

2) So auch v. Seydel, S. 28. Diese Bemerkung gegen Laband weist letzterer übrigens in unserem Sinne zurück. Siehe Laband. S. 118 Anm. 1.

Gemäss unserer oben gegebenen Beweisführung wird auch hier, wie im vorigen Falle, Art. 1 der Reichsverfassung tangiert, und es bedarf auch in diesem Falle eines ihn abändernden Reichsgesetzes. Doch unterliegt die Tätigkeit des Reiches hier wesentlich anderen Gesichtspunkten. Im Falle des § 9 hat das Reich vorher seine Zustimmuug zu den geplanten Grenzveränderungen zu geben; es kann sie auch durch entsprechende Beschlüsse bezw. mangelnde Übereinstimmung der Bundesrats- und Reichstagsbeschlüsse versagen und so jede derartige Verschmelzung oder Teilung inhibieren.

Wenn dagegen ein entsprechender Fall eintritt auf Grund der bestehenden Familien-, Haus-, oder Erbverträge, so hat das Reich ein Zustimmungsrecht nicht. Denn „das Reich hat zweifellos die Einzelstaaten in dem Rechtsbestande aufgenommen, den ihre eigene Verfassung 1871 aufwies“[1]; zu diesem Rechtsbestande gehören auch die damals bestehenden Staats-, Familien- oder Hausverträge.

Wenn also auf Grund eines solchen alten Rechtstitels beispielsweise die beiden Reuss infolge eines dort vorgesehenen Ereignisses (Aussterben der regierenden Linie oder dgl.) verschmolzen werden, so können die betr. Landesgesetzgebungen diese Verschmelzung ohne weiteres und ohne irgend eine Einspruchsmöglichkeit des Reiches vollziehen. Für das Reich bleibt dann nur übrig, die veränderten Tatsachen für sich geltend anzuerkennen und die dementsprechenden Regulierungen seiner Organisation, insbesondere Änderung des Art. 1 und vielleicht Art. 6 seiner Verfassung vorzunehmen. Dass diese reichsgesetzlichen

1) Haenel, S. 349.

Anerkennungen und Regelungen vorgenommen werden, darauf haben die betr. Einzelstaaten einen in der Verfassung selbst begründeten, wohl erworbenen Rechtsanspruch. Die Zustimmung des Reiches qualifiziert sich als eine reine Formalsache und bedeutet nicht im mindesten eine Einbusse an dem von früher her bestehenden Rechte der Einzelstaaten [1]).

Wir haben auch hier wieder den in § 5 ausführlich behandelten Fall, dass Bundesrat und Reichstag verpflichtet sind, ein entsprechendes Reichsgesetz zu erlassen.

§ 11.

II. Abtreten von Gebietsteilen seitens der Einzelstaaten untereinander.

Grenzveränderungen im Inlande brauchen sich aber nicht notwendigerweise auf ganze Staatengebilde zu beziehen; eine Verschiebung ihrer Grenzen können die Einzelstaaten im Innern des Reiches auch dadurch vornehmen, dass sie sich einzelne Landesteile abtreten. In diesen Fällen ist die Frage nach einer Mitwirkung des Reiches nicht ohne Schwierigkeiten.

Oben haben wir gesehen, dass Art. 1 der Reichsverfassung, der die Einzelstaaten dem Namen nach aufzählt, offenbar ihre staatliche Existenz festgelegt hat. Ob er aber auch ihren einzelnen Territorialbestand, so wie er beim Eintritt in das Reich sich darstellte, scharf umgrenzen wollte, das ist die Frage, auf die es hier ankommt, und die von den einen ebenso entschieden bejaht, wie von den anderen verneint wird.

---

1) So auch Huber, S. 167.

Zorn[1]) lehrt, die „Einzelstaaten gehören zum Reiche mit dem Gebietsumfange vom 1. Januar 1871“; er sieht demnach in jeder „Veränderung der einzelstaatlichen Grenzen vom 1. Januar 1870 eine Verfassungsänderung, also auch in jeder Veränderung der inneren Grenzen im Verhältnis einzelner Bundesglieder unter sich ohne Veränderung der staatlichen Individualität“. Auch Bansi[2]) ist der Ansicht, „dass der Artikel 1 die derzeitige Gliederung des Reichsgebiets zu einem Bestandteile der Verfassung gemacht habe“, und folgert konsequent, dass jede Veränderung des Territoriums eine Veränderung der Verfassung bedeutet“[3]).

Unter Beziehung auf Art. 6 behauptet endlich Haenel[4]), dass, „solche Gebietsabtretungen des einen an den anderen Einzelstaat, welche als wesentliche Umgestaltung ihrer historisch politischen Individualität, mithin des verfassungsmässigen Massstabes der Stimmengewichtsverteilung im Bundesrate geschätzt werden müssen“, nicht einseitig von den betr. Staaten vollzogen werden dürfen, und betont hinsichtlich des Art. 1, dass „die Verfassung nicht nur die äusseren, sondern auch die inneren Grenzen habe feststellen wollen.“[5])

Ich möchte in dieser Auslegung nicht so weit gehen. Zwischen Laband, der gar keine Festlegung der inneren Zusammensetzung des Reiches annimmt, und Haenel stehend, sehe ich in Art. 1 wohl die verfassungsmässige Anordnung des Bestandes der dort

---

1) Zorn, S. 102.
2) Bansi, S. 83.
3) Denselben Standpunkt vertritt noch Kahane, S. 36, 37.
4) Haenel, S. 348.
5) Siehe oben S. 38 Anm. 2.

genannten Staaten als solche. Grade weil ich aber mit der Mehrzahl der Schriftsteller entgegen Laband in Art. 1 „Staaten“ nicht mit „Staatsgebiet“ identifiziere, vermag ich nicht einzusehen, warum man hier auf einmal in dem Begriffe die geographische Festlegung der Territorien erblicken will. Wenn auch Ansbach-Bayreuth an Preussen käme, blieben doch Bayern so gut wie Preussen dieselben „Staaten“ im Sinne des Art. 1. Deshalb kann ich in derartigen Grenzveränderungen keine Veränderung des Art. 1 oder eines anderen Artikels der Verfassung erblicken.

Ich halte an sich einseitige Grenzveränderungen der Einzelstaaten für gestattet. Eine Mitwirkung bezw. eine Tätigkeit des Reiches kann m. E. nur in ganz besonderen Fällen in Frage kommen, die nicht durch das Prinzip der Grenzverschiebung, sondern durch etwa infolge davon notwendig werdende anderweitige Regelungen besonderer Verfassungsvorschriften bedingt werden.

Es lässt sich ja nicht allgemein aufrecht halten, wenn v. Seydel[1]) einfach sagt, dass der Bund „eine Interesse offenbar dann nicht hat, wenn ein Gebietsteil von dem einen Bundesgenossen an einen anderen übergeht.“ Zwar wird wie Laband[2]) zutreffend bemerkt, „für das Reich der Regel nach gar kein rechtliches Interesse bestehen, ob ein Stück des Bundesgebiets zu diesem oder jenem Einzelstaat gehört.“ Wo allerdings ein solches Interesse des Reiches nicht geleugnet werden kann, da kann auch eine Mitwirkung des Reiches nicht bestritten werden; es kommt eben wesentlich hier auf das Prinzip hinaus, welches ich an der Spitze dieses zweiten Abschnittes aufgestellt

1) v. Seydel, S. 37.
2) Laband, S. 183, 184.

habe: Erst der Nachweis des verfassungsrechtlichen oder naturgemässen Interesses — dann die Mitwirkung des Reiches.

Offenbar liegt ein verfassungsrechtliches Interesse in dem von Jacob [1]) gebildeten Falle vor, wenn in Bayern 48 Abgeordnete zum Reichstag gewählt werden sollen und eine etwaige Gebietsabtretung Preussens an Bayern letzteres um einen Reichstagswahlkreis erweitert, so dass nunmehr 49 Abgeordnete in Bayern gewählt werden. Zu dieser Gebietsabtretung bedürfte es eines den Art. 20 der Reichsverfassung abänderndes Reichsgesetzes. Uebrigens kann überhaupt kein Stück eines beliebigen Einzelstaates ohne Zustimmung des Reiches an einen mit Reservatrechten ausgestatteten Staat, wie es Bayern ist, abgetreten werden; denn wie Laband richtig bemerkt, hiesse das, ein Stück des Bundesgebietes den Hoheitsrechten des Reiches entziehen; „es könnte an Bayern nur in derjenigen rechtlichen Lage übergehen, in der es sich vor der Abtretung befand.“ [2])

In den sonstigen Fällen aber kann eine Reichsgenehmigung nicht gefordert werden.

Wenn Zorn [3]) erklärt, dass solche Gebietsveränderungen immer die verschiedensten Folgen für das Reich haben können, indem er an die Matrikularbeiträge erinnert, die nach Massgabe der Bevölkerungsziffer erhoben werden, sowie an die Verschiebung der Reichstagswahlkreise, so entgegne ich, dass diese Folgen keine vorherige Zustimmung bedingen können. Freilich bedarf es im letzteren Falle eines Reichsgesetzes, aber eines nachträglich zu erlassenden. Bezüglich der Verschiebungen der Bevölkerungszahlen

1) Jacob, S. 39.
2) Laband, S. 184.
3) Zorn, S. 102 Anm. 100.

aber, bezw. der darnach zu berechnenden Verteilung von Lasten und Rechten im Reiche z. B. Matrikularbeiträge, Überweisungen, Rekrutengestellung, gilt auch nur der Rechtssatz, dass die betreffenden kontrahierenden Staaten nicht ihrerseits die erforderlichen neuen Festsetzungen treffen können. Das ist nachträglich wie alle derartigen Verteilungen durch entsprechenden Bundesratsbeschluss zu bewirken. [1]) In dieser Weise ist denn auch in der Praxis verfahren worden. [2])

Nur in diesen Einzelfällen aber und nur unter den oben gezeichneten Gesichtspunkten erscheint mir die eine oder andere Mitwirkung des Reiches geboten.

Zweiter Teil.

Grenzfeststellungen.

§ 12.

I. Konstitutive Grenzfeststellungen im Inlande.

Kommen wir zum letzten Teile unserer Untersuchung, den Grenzfeststellungen der Einzelstaaten untereinander, indem wir zunächst die konstitutiven Grenzfeststellungen im Inlande betrachten.

Es kann zuvörderst auch hier nicht scharf genug betont werden, dass, wie oben (§ 7) ausgeführt wurde, die sogenannten konstitutiven Grenzfeststellungen absolut nichts anderes sind als Grenzveränderungen

---

1) So Laband a. a. O.

2) Vergl. Bundesratsprotokoll 1874, § 348, S. 244 f. über den preuss.-oldenb. Gebietsaustausch vom 8. April 1873 und Bundesratsprotokoll 1875, § 229, S. 194 wegen Wolde und der Teilung des Kommunionharzes. (Zitiert bei Laband, S. 184 Anm. 1.)

und in keiner Weise und aus keinerlei Gründen anders behandelt werden dürfen als diese. Nur aus rein systematisch formellen Rücksichten, und um der einmal in der Literatur eingebürgerten Einteilung Rechnung zu tragen, wurde die Bezeichnung auch hier beibehalten.

Sachlich und inhaltlich gehören hierhin alle Ausführungen des vorigen Paragraphen; da bei jeder Grenzfeststellung, die als sog. konstitutive zu bezeichnen wäre, Gebietsteile ausgetauscht werden, handelt es sich um denselben Fall wie dort, dass die betreffenden Einzelstaaten sich Territorium abtreten. Deshalb müssen hier die vorhin entwickelten Grundsätze Platz greifen.

Sinngemäss werden sich Einschränkungen des Gesagten nur nach den faktischen Vorgängen ergeben, die man eben als „konstitutive Grenzfeststellungen" zu bezeichnen sich gewöhnt hat. Niemals werden Fälle, in denen ganze Wahlkreise von einem Staate an den andern übergingen, noch zu konstitutiven Grenzfeststellungen gerechnet werden; also wird auch nie ein verfassungsänderndes Reichsgesetz nach der oben versuchten Beweisführung in Frage kommen, nie eine vorherige reichsgesetzliche Genehmigung von nöten sein.

Auf der anderen Seite bleiben die entsprechenden in der Folge sich ergebenden Massnahmen des Bundesrats hinsichtlich der Matrikularbeiträge usw. voll und ganz notwendig, wenn die Bevölkerungsziffer eine auch nur geringe Verschiebung erfährt. Konsequent muss man dies fordern, wenn die Kopfzahl auch die minimalste Änderung erleidet — nur ein Mann mehr oder weniger bedeutet eine solche Änderung, und nichts kann dann hindern, die konstitutiven Grenz-

feststellungen als dazu behandeln, was sie in Wirklichkeit sind, als Grenzveränderungen.

Nur in denjenigen Fällen, — sie mögen ja hauptsächlich als Grenzfeststellungen bezeichnet werden — wo die ausgetauschten Gebiete unbewohnt sind, und infolgedessen gar kein Interesse des Reiches auch entfernt in Frage kommen kann, nur in diesen Fällen wird einfach jede Betätigung des Reiches ausscheiden, weil es dann tatsächlich und nach jeder Richtung hin irrelevant ist, ob das Stückchen Erde zu diesem oder jenem Einzelstaat gehört.

Unter diesem Gesichtspunkte ist denn auch mehrfach verfahren worden. Unbewohnte Gebietsteile tauschte z. B. Preussen aus mit Oldenburg durch den Vertrag vom 20. Januar 1873, mit Hamburg am 11. Mai 1875 und mit Braunschweig unterm 18. September 1889. Das Reich hat diese Vorgänge naturgemäss ignoriert, weil sie eben reichsrechtlich bedeutungslos waren.

§ 13.

Deklaratorische Grenzfeststellungen.

Im Gegensatz zu den „konstitutiven“ sind die deklaratorischen Grenzfeststellungen reine Feststellungen an sich. Bei ihnen wird gar nichts geändert, es bleibt alles so, wie es war und ist, ja es wird nur neu bestätigt, was war und wie es ist.

Von Änderungen kann also ganz und gar keine Rede sein, folglich auch nicht von irgend welchen Konsequenzen, die daraus sich ergäben. Hat sich aus irgend welchen Gründen (Naturereignissen od. dergl.) die beiderseits bekannte und feststehende Grenze verdunkelt oder verwischt, so wird seitens der beteiligten

Staaten die Grenze wieder neu markiert, das Alte aber belassen und nur bestätigt. Aus guten Gründen setzen die Staaten lediglich aufs neue deutlich fest, wie der Einzelstaat konfiguriert ist und bleibt.

Dass demnach keinerlei Genehmigung oder Mitwirkung des Reiches in Frage kommen kann, dürfte sich ohne weiteres aus dem Gesagten ergeben. Aber auch an keine Mitwirkung von irgend welchen Reichsbeamten kann gedacht werden (im Gegensatz zu den Grenzfeststellungen dem Auslande gegenüber); denn absolut gar kein Interesse des Reiches würde eine solche Tätigkeit rechtfertigen. Die Einzelstaaten werden sich mit Recht jedes Eingreifen des Reiches verbitten können.

Deklaratorische Grenzfeststellungen im Inlande sind reine Verwaltungsangelegenheiten der betreffenden Einzelstaaten, die das Reich gar nicht berühren.

Schluss.

§ 14.

Die Ergebnisse unserer Bearbeitung.

Die vorliegende Untersuchung beschäftigt sich mit einer staatsrechtlichen Frage, die in dieser oder jener Form bereits mehrfache Bearbeitung gefunden hatte. Wenn der Verfasser dieser zum Teil sehr gedankenreichen Literatur noch die vorliegende Arbeit hinzufügte, so war hier ausschlaggebend neben der doch recht tief in unser Reichs- und Bundesstaatsrecht eingreifenden Bedeutung der behandelten Fragen vor allem die von der gesamten Literatur abweichende Überzeugung des Verfassers hinsichtlich mancher Entscheidungen; er glaubt diese jedoch nicht ohne Begründung gelassen zu haben.

Um zusammenfassend die Ergebnisse der Arbeit nebeneinander zu stellen, sei kurz wiederholt:

Ich halte dafür, dass die deutschen Einzelstaaten ganz selbständig und einseitig auswärtiges Gebiet durch Vertrag erwerben können, diese Erwerbungen aber nicht ausserhalb des Reiches belassen dürfen, sondern dass das Reich die Territorien seinerseits in das Bundesgebiet einbeziehen muss durch ein verfassungsänderndes Gesetz, zu dessen Erlass ich das Reich für verpflichtet erachte. Vorherige Zustimmung des Reiches durch verfassungsänderndes Gesetz muss gefordert werden zu Gebietsabtretungen an das Ausland. Bezüglich der Feststellungen von Landesgrenzen, welche zugleich Reichsgrenzen sind, stehen sog. „konstitutive" Grenzregulierungen den Gebietsveränderungen gleich; aber auch bei bloss deklaratorischen halte ich die Mitwirkung von reichsseitig ernannten Beamten für geboten.

Was die Inlandsgrenzen und deren Änderung betrifft, so würde m. E. Verschmelzung oder Teilung eines bisherigen Einzelstaates eine Änderung des Art. 1 der Reichsverfassung bedeuten und demnach eine Verfassungsänderung bedingen, aber nicht Zustimmung sämtlicher Bundesglieder erfordern. Bei gegenseitigem Abtreten von Gebietsteilen ist nach der Lage des Einzelfalles eine Mitwirkung bezw. Tätigkeit des Reiches in verschiedener Form nötig oder nicht erforderlich, was auch von den konstitutiven Grenzfeststellungen gilt. Nur die deklaratorischen Grenzfeststellungen bleiben für das Reich völlig bedeutungslos und erübrigen eine Betätigung von Reichsorganen.

Vielseitig wie die Möglichkeiten gestalten sich auch die Entscheidungen.

Benutzte Literatur.

Arndt, Die Verfassung des deutschen Reiches. 4. Aufl. Berlin 1895.

Bansi, Die Gebietshoheit als rein staatsrechtlicher Begriff durchgeführt. Inaug.-Diss. Königsberg 1897.

Haenel, Deutsches Staatsrecht, 1. Aufl. Leipzig 1892.

Huber, Die Staatensuccession. Leipzig 1898.

Jacob, Grenzveränderungen und Grenzfeststellungen des deutschen Reiches und der deutschen Einzelstaaten. Inaug.-Diss. Leipzig 1902.

Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte. Freiburg 1892.

Kahane, Beitrag zur Lehre von den Gebietsveränderungen. Danzig 1899.

Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches. Bd. I. 4. Aufl. Tübingen und Leipzig 1901.

Meyer, G., Grundzüge des Norddeutschen Bundesrechts. Leipzig 1868.

Meyer, G., Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 5. Aufl. Leipzig 1899.

v. Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht. Tübingen 1873.

Oppermann, Über den Rechtszustand in Grenzgebieten bei streitiger oder zweifelhafter Staatsgrenze mit besonderer Rücksicht auf das preussische Recht. Inaug.-Diss. Göttingen 1888.

Prestele, Die Lehre vom Abschluss völkerrechtlicher Verträge. Inaug.-Diss. München 1882.

Preuss, Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften. Berlin 1899.

Proebst, Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch das Reich und dessen Einzelstaaten in Hirths Annalen. Leipzig 1882.

Rappard, Die Rechtsgrundlagen der Gebietsveränderungen und Grenzregulierungen nach preussischem Staatsrecht Inaug.-Diss. Greifswald 1894.

Riess, Auswärtige Hoheitsrechte der deutschen Einzelstaaten. Breslau 1905.

v. Roenne, Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 2. Aufl. Leipzig 1877.

Schroeder, Grenzregulierung durch Staatsvertrag. Cassel 1891.

v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich. 2. Aufl. Freiburg und Leipzig 1897.

Sieskind, Zur Lehre von den Bedingungen und Formen, unter welchen der gegenwärtige Umfang des heutigen deutschen Reiches erweitert und eingeengt werden kann. Inaug.-Diss. Berlin 1897.

Stoerk, in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Artikel „Landesgrenzsachen". Band II. Freiburg 1889.

Tinsch, Das Recht der deutschen Einzelstaaten bezüglich des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge mit besonderer Berücksichtigung ihrer Stellung im Reiche. Erlangen 1882.

Trieps, Das deutsche Reich und die deutschen Bundesstaaten. Berlin 1890.

Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht. Band II. 3. Aufl. Göttingen 1867.

Zorn, Das Staatsrecht des deutschen Reiches. Band I. 2. Aufl. Berlin 1895.